

המועצה המקומית תל-מונד

הליכי התכנון והרישוי של מרכז מסחרי ושל כביש גישה ליישוב

תקציר

שטח השיפוט של המועצה המקומית תל-מונד (להלן - המועצה המקומית) משתרע על כ- 8,000 דונם, ובסוף שנת 2009 מנתה אוכלוסיית היישוב 10,210 תושבים. המועצה המקומית שוכנת במרחב התכנון המקומי (כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; להלן - חוק התכנון והבניה או החוק) שעליו מופקדת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "שרונים" (להלן - הוועדה המקומית שרונים או הוועדה המקומית). בוועדה המקומית יש שמונה חברים ובהם ראש המועצה המקומית תל-מונד, מר שלמה רצבי, ובראש הוועדה עומד נציג הממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון ורישוי הבנייה של המרכז המסחרי שבלב תל-מונד (בצומת הרחובות "הדקל" ו"הנרקיס") ושל כביש הגישה לתל-מונד מכביש 553. במסגרת זו נבדקו היבטים קנייניים וכן נבדק אם ההליכים בוצעו לפי כללי מינהל תקין. בדיקות השלמה נעשו בלשכת הוועדה המקומית שרונים ובלשכת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז של משרד הפנים (להלן - הוועדה המחוזית).

עיקרי הממצאים

הליכי תכנון המרכז המסחרי

בשנים 2000-2007 קידמה חברה פרטית (להלן - חברה א') תכנית מתאר מקומית מפורטת להקמת מרכז מסחרי בלב היישוב תל-מונד (להלן - התכנית). בשנת 2001 היא הגישה לוועדה המקומית את התכנית, שכללה הוראות לאיחוד המגרש שבבעלותה עם מגרשי המועצה המקומית ולחלוקת המגרשים מחדש "ללא הסכמת

בעלים" ואפשרה להקים במגרשה החדש של חברה א' מבנה ובו בתי עסק ומשרדים במקום מבנה ציבורי.

בשנת 2002 ביקשה חברה א' להעלות את התכנית לדיון בישיבת הוועדה המחוזית, אף שלא התקבלה המלצת הוועדה המקומית בנוגע לתכנית, בטענה כי בשל "שיקולים מוטעים ולא מקצועיים" מעכבת המועצה המקומית את קידום התכנית במסגרת הוועדה המקומית. התכנית אכן נידונה בישיבות הוועדה המחוזית, כשם שביקשה החברה, ובמסגרת ישיבות אלה התנגד ראש המועצה לתכנית, ואולם המועצה המקומית לא הגישה התנגדות לתכנית ולבסוף אף הייתה בין מגישה. יוצא אפוא שעמדת המועצה המקומית בנוגע להקמתו של מרכז מסחרי במרכז היישוב לא הייתה עקבית וברורה. יתר על כן, לא היה תיאום בין גורמים שונים במועצה בנוגע לתכנית, והם ביטאו עמדות סותרות בלי ללבן את הסוגיות ובלי להביאן לדיון בישיבות מליאת המועצה.

איחוד מקרקעי הרשות וחלוקתם מחדש - היבטים קנייניים

מאפריל 2002 הוועדה המחוזית דנה לסירוגין בתכנית הנזכרת לעיל, והיא אושרה למתן תוקף בדצמבר 2007. במסמכי התכנית המאושרת צוין שהיא כוללת הליך איחוד וחלוקה של מקרקעין בהסכמת בעלים. למעשה הליך מסוג זה כמוהו כעסקה במקרקעין, ועל כן לשם אישורה של עסקה כזו נדרש, על פי צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, כי רוב חברי מועצת הרשות יצביעו בעדה וכי שר הפנים יאשרה. אולם העניין לא הובא כלל לדיון בישיבת מליאת המועצה המקומית, ושר הפנים לא אישר את העסקה.

היתר הבנייה

במאי 2006, בעת שהוועדה המחוזית דנה בתכנית, רכשה חברה פרטית אחרת (להלן - חברה ב') את המגרש מחברה א', אך חברה א' המשיכה לקדם את התכנית. ביוני 2008 הגישה חברה ב' לוועדה המקומית שרונים בקשה להיתר בנייה במגרש, וכחודש לאחר מכן אישרה מליאת הוועדה את הבקשה על דעת מהנדס הוועדה. ואולם, אישורה לא עלה בקנה אחד עם חוות דעתן של היועצת המשפטית ושל בודקת התכניות של הוועדה המקומית, שסברו כי השטחים שנכללו בבקשה להיתר אינם תואמים את שטח הבנייה המותרת של אזורי שירות שנקבעו בהוראות התכנית.

לישיבת מליאת הוועדה המקומית שדנה בבקשה להיתר הבנייה קדם באותו היום דיון בהשתתפות נציגיו של מגיש הבקשה, מהנדס הוועדה, היועצת המשפטית לוועדה ושניים מחברי הוועדה המקומית. בדיון ביקשו נציגיו של מגיש הבקשה לשכנע את הצוות המקצועי של הוועדה לתמוך באישור הבקשה. הדיון האמור לא תועד, אולם דבר קיומו צוין לאחר מכן בישיבת מליאת הוועדה. מאחר שהדיון המקדים בבקשה להיתר התקיים זמן קצר בלבד לפני שהתקבלה ההחלטה בנושא, ספק אם לגורמים המקצועיים הייתה שהות מספקת לשקול ביסודיות את הטיעונים שהועלו בפניהם על כל היבטיהם.

חברה ב' שילמה היטל השבחה של כ-1.4 מיליון ש"ח על פי שומה מוסכמת, שהתייחסה להוראות התכנית ולפיהן החברה הייתה זכאית לבנות במרכז המסחרי כ-3,000 מ"ר של שטחים עיקריים וכ-670 מ"ר של שטחי שירות, אולם שומה זו לא עודכנה לאחר שניתן לחברה היתר לבנות במרכז המסחרי כ-1,150 מ"ר של שטחי שירות.

היעדר גילוי נאות בדבר זיקה

בעת שמר משה כהן כיהן כמנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח תל-מונד בע"מ (להלן - החברה הכלכלית) וטיפל במסגרת תפקידו הציבורי בענייני נדל"ן ביישוב, היה קרוב משפחתו מדרגה ראשונה שותף בחברה ב', שרכשה את המגרש שעליו תוכנן להיבנות המרכז המסחרי. אמנם החברה הכלכלית לא הוסמכה לטפל בתכנית להקמת המרכז המסחרי, אך נוכח ייעודה הציבורי של החברה וזיקתה לתחומי המקרקעין ראוי היה שמר כהן ידווח על זיקתו האמורה למיזם. ואולם, מר כהן לא דיווח לגורמים המוסמכים במועצה על זיקתו לשותף בחברה כדי לקבל את הנחייתם בנושא ולפעול על פיה.

סלילת כביש הגישה לתל-מונד

באמצע שנות התשעים של המאה העשרים סללה מחלקת העבודות הציבוריות במשרד התחבורה (להלן - מע"צ)¹ כביש גישה חדש לתל-מונד מכביש 553. בבדיקה לא נמצאו מסמכים המלמדים על ההליך התכנוני ועל השיקולים לסלילת הכביש. לא נמצאו גם מסמכי התכנית המאושרת, והדבר מלמד שהכביש נסלל שלא כדין.

לאחר שנסלל כביש הגישה קידם מר משה כהן, אשר כיהן בתקופה הנדונה כסגן ראש המועצה, תכנית מפורטת שנועדה להוסיף זכויות בנייה לחלק מהמגרשים בתחומה ולעגן את המצב שנוצר לאחר סלילת כביש הגישה. התכנית שחלה על שטח מצומצם של כ-48 דונם כללה בתחומה גם את מגרש מגוריו של מר כהן. נמצא כי מר כהן היה מעורב באופן אקטיבי בגיבוש פרטי התכנית ואף חתם בשם המועצה על הוראותיה. הגם שהתכנית לא שינתה את הוראות הבנייה החלות על מגרשו אלא רק את ההוראות החלות על סביבת מגוריו הקרובה, פעולותיו לקידום התכנית עלולות היו לעורר ולו מראית עין של חשש כי פעולותיו היו נגועות בניגוד עניינים.

1 בשנים 2003 ו-2004 ננקטו הליכים להפסקת פעילותה של מע"צ כיחידת סמך של משרד התחבורה, וסמכויותיה ותפקידיה הועברו לחברה ממשלתית - "מעצ" - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ".

סיכום והמלצות

ראוי שעמדת המועצה המקומית תל-מונד בעניינים חשובים בתחום התכנון והבנייה תגובש לאחר שהעניין יידון במליאת המועצה.

כדי שפעולות איחוד וחלוקה של מקרקעי רשויות מקומיות לפי חוק התכנון והבנייה ייבחנו מהבחינה הכלכלית והציבורית בשים לב להוראות שנקבעו בדיני הרשויות המקומיות, על משרד הפנים לקבוע ולפרסם בהקדם הנחיות ברורות לרשויות המקומיות ולוועדות התכנון בכל הנוגע להליכי אישורן של תכניות הכוללות הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מקרקעי רשויות מקומיות בהסכמה ושלא בהסכמה.

ככלל, ראוי שדיונים מקדימים עם גורמים שיש להם עניין בתכנית בנייה יתקיימו זמן סביר לפני גיבוש ההחלטה כדי שיתאפשר לגורמים המקצועיים ללמוד את הסוגיות ולבחון אותן. נוכח העובדה כי לכאורה נדרשה פרשנות להוראות התכנית בכל הנוגע לזכויות הבנייה, על משרד הפנים, על הוועדה המחוזית מחוז מרכז ועל הוועדה המקומית שרונים להבטיח שבמסמכי התכניות יוצגו בבהירות ההוראות בדבר זכויות הבנייה המותרות כדי שהן לא יהיו נתונות לפרשנות.

מאחר שמבנה מערכת התכנון מדרגי, הרי שכאשר שוררת מחלוקת בין גורמים מקצועיים בוועדה המקומית בנוגע להוראות תכנית שאישר מוסד תכנון מחוזי או ארצי ראוי להיוועץ בעניין עם הגורמים המקצועיים במוסד התכנון שאישר את התכנית כדי לקבוע עמדה מושכלת בנושא.

על המועצה המקומית תל-מונד להקפיד על כך שחברי המועצה ועובדיה יימנעו מלעסוק בעניינים ציבוריים שיש להם זיקה לענייניהם הפרטיים כדי להסיר חשש, ולו למראית עין, שפעולותיהם נגועות בניגוד עניינים.

על הוועדה המקומית שרונים, על הוועדה המחוזית מחוז מרכז ועל מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ לפעול בהתאם לחוק - לסלול דרכים על פי תכניות מאושרות ולהקפיד כי התכניות והמסמכים הנוגעים לכך יתועדו ויישמרו כנדרש.



מבוא

שטח השיפוט של המועצה המקומית תל-מונד (להלן - המועצה המקומית) משתרע על כ-8,000 דונם, ובסוף שנת 2009 מנתה אוכלוסיית היישוב 10,210 תושבים. במועד הביקורת כיהן מר שלמה רצבי כראש המועצה המקומית (להלן - ראש המועצה).

המועצה המקומית תל-מונד היא אחת הרשויות המקומיות השוכנות במרחב התכנון המקומי, כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), שעליו מופקדת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שרונים (להלן - הוועדה המקומית שרונים או הוועדה המקומית). בראש הוועדה המקומית עומד נציג הממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים, ושמונת

חבריה הם נציגים של רשויות מקומיות שבתחום שיפוטת ונציגי ציבור. ראש המועצה המקומית תל-מונד הוא אחד מחברי הוועדה. הצוות המקצועי של לשכת הוועדה המקומית כולל, בין היתר, בודקי תכניות ומפקחי בנייה, ובראשו עומד מהנדס הוועדה. הוועדה וצוותה מקבלים ייעוץ מיועצת משפטית.

על פי צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות [א]), המועצה תפעל באמצעות ראש המועצה. ביזמת ראש המועצה הקימה המועצה המקומית ועדה מייעצת בנושא תכנון ובנייה (להלן - הוועדה המייעצת לתכנון או הוועדה המייעצת)². לוועדה המייעצת אין מעמד סטטוטורי מחייב כשל מוסד תכנון כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה, ותפקידה לייעץ לראש המועצה בענייני תכנון ובנייה ביישוב לקראת דיוני הוועדה המקומית.

מר משה כהן כיהן משנת 1993 כסגן ראש המועצה המקומית תל-מונד, ובשנים 1999-2003 כיהן כיו"ר הוועדה המייעצת לתכנון. נוסף על כך הוא היה חבר בוועדת ההיגוי שליוותה את הכנתה של תכנית האב ליישוב שגובשה סופית בין שנת 1998 לשנת 1999. בשנים 2004-2010 הוא כיהן כמנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח תל-מונד בע"מ (להלן - החברה הכלכלית).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון והרישוי של המרכז המסחרי בלב היישוב (בצומת הרחובות הדקל והנרקיס) ושל כביש הגישה לתל-מונד מכביש 553. במסגרת זו נבדקו עניינים קנייניים וכן נבדק אם ההליכים בוצעו לפי כללי מינהל תקין. בדיקות השלמה נעשו בלשכת הוועדה המקומית שרונים ובלשכת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז של משרד הפנים (להלן - הוועדה המחוזית).

מסגרת נורמטיבית

הסמכויות לפעולותיהן של מועצות מקומיות בנוגע למקרקעין שברשותן וחובותיהן בעניין מעוגנות בצו המועצות המקומיות (א). נושאי התכנון והבנייה מוסדרים בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו: בחוק נקבע מדרג של מוסדות תכנון (במישור הארצי, במישור המחוזי ובמישור המקומי), ומפורטים בו הרכביהם וסמכויותיהם. החוק קובע את הליכי הדיון בסוגים שונים של תכניות מתאר, הנבדלות אלה מאלה בנושאי, ברמת פירוטן ובהיקפן. נוסף על כך, החוק ותקנותיו כוללים הוראות בדבר הליכי קבלת היתר לעבודות בנייה ובנוגע להתאמת הבנייה לתכניות המתאר המאושרות.

2 סעיפים 112 ו-124 לצו המועצות המקומיות (א).

המרכז המסחרי בתל-מונד

בשנים 2000-2007 קידמה חברה פרטית תכנית מתאר מקומית מפורטת לשם הקמת מרכז מסחרי בלב היישוב תל-מונד. התכנית כללה איחוד של שלושה מגרשים וחלוקתם מחדש; אחד המגרשים היה בבעלות החברה הפרטית, והמגרשים האחרים היו בבעלותה של המועצה המקומית. התכנית כללה את שינוי ייעוד המגרש של החברה הפרטית כדי שישמש להקמת בתי עסק ומשרדים והגדלה ניכרת של שטחי הבנייה המותרים בו.

על פי החוק, הוועדה המקומית האחראית למרחב התכנון שבשטחו אמורה תכנית להתבצע היא שתדון בתכנית ותגבש המלצות לגביה, ולאחר מכן מוסמכת הוועדה המחוזית לדון בתכנית ולקבוע אם לאשרה. בחוק נקבע כי אם הוועדה המקומית לא הגישה לוועדה המחוזית את המלצתה לגבי התכנית בפרק הזמן שנקבע בסעיף 62 (ב) לחוק, רשאים יוזמי התכנית להגיש את התכנית ישירות להכרעתה של הוועדה המחוזית.

יצוין כי אפשר לאחד מגרשים ולחלקם בשתי דרכים: האחת - בהסכמת בעלי המגרשים, האחרת - שלא בהסכמתם. החוק והתקנות קובעים כללים שונים להליכי תכנונה של התכנית ולדיון בה בכל אחת מהדרכים האמורות. על כן נדרש מוסד התכנון לתת את הדעת על השאלה אם בעלי המגרשים הסכימו לאיחוד מגרשיהם ולחלוקתם.

הליכי תכנון המרכז המסחרי

יזמות התכנון הראשונות של המרכז המסחרי

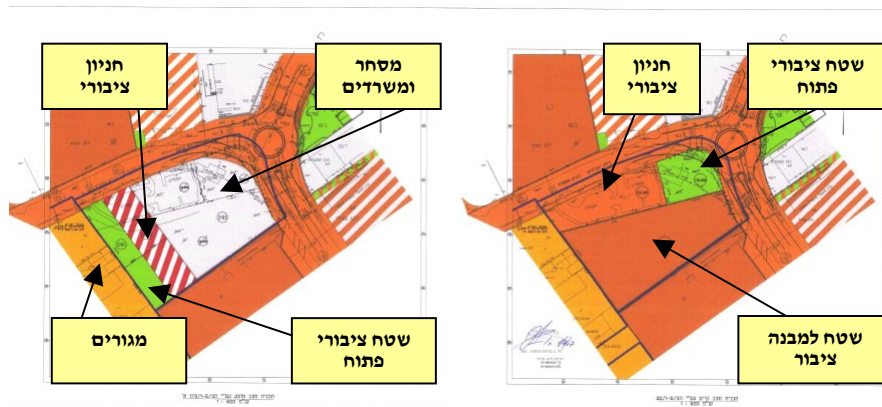
1. בנובמבר 1999 רכשה חברה פרטית (להלן - חברה א') מגרש (חלקה 51 בגוש 7788) במרכז היישוב תל-מונד שיועד על פי תכנית מתאר הצ/5-30/1 לשמש מבנה ציבורי. מגרש זה היה צמוד למגרשים אחרים (חלקה 55 בגוש 7788) שבבעלות המועצה המקומית, שיועדו על פי התכנית האמורה לשמש חניון ציבורי ושטח ציבורי פתוח. לפי תכנית זו נמצאו מגרשי המועצה המקומית סמוך לצומת וגבלו בשני הרחובות הראשיים, ואילו למגרש של חברה א' יש חזית צרה הפונה לאחד הרחובות (ראו איור 1 מימין).

באותה עת ייעדה תכנית האב של תל-מונד, אשר הוגשה למועצה בינואר 1998, את השטח שעליו חלה התכנית למגורים שלא לפי ייעודי הקרקע שנקבעו בתכנית הצ/5-30/1. אמנם תכנית אב אינה תכנית סטטוטורית, ואולם היא נחשבת תכנית מנחה המתווה את כיווני ההתפתחות הרצויים של היישוב.

2. חברה א' יזמה תכנית חדשה לגבי השטח שרכשה, ובשנת 2000 הגישה אותה לוועדה המקומית. אחת ממטרותיה של התכנית החדשה (תכנית מתאר הצ/5-173/1) הייתה שינוי ייעודו של המגרש שבבעלותה משטח המיועד לבנייה ציבורית לאזור המיועד להפעלת בתי מסחר

ומשרדים והקמת מרכז מסחרי במגרש. הוועדה המקומית המליצה לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית³ בתנאים ובדרישות שפורטו בהחלטתה מיוני 2000.

ביוני 2001 הגישה חברה א' לוועדה המקומית את תכנית המתאר הצ/173/1-5 א' (להלן - תכנית הצ/173/1-5 א' או התכנית) הכוללת תיקונים לתכנית המתאר הצ/173/1-5. בהוראות התכנית צוין כי מטרתה הן איחוד של המגרש שבבעלות חברה א' (חלקה 51) עם המגרשים שבבעלות המועצה (חלקה 55), חלוקתם מחדש ושינוי ייעודו של המגרש למסחר ולמשרדים. התכנית נועדה למעשה לשנות את מקומם ותצורתם של המגרשים של חברה א' ושל המועצה המקומית באופן שתאפשר הרחבה ניכרת של חזיתות המבנה המסחרי המיועד והפנייתם לשני רחובות ראשיים ובתוך כך ליצור שטח ציבורי פתוח שיחצוץ בין אזור המגורים ובין המרכז המסחרי (ראו איור 1 משמאל).



איור 1

משמאל:

המצב המוצע בתכנית הצ/173/1-5 א'

מימין:

המצב הקיים לפי תכנית הצ/30/1-5

בעת שבוצעו הליכים אלה, בנובמבר 2001, עדכנה המועצה המקומית תל-מונד את תכנית האב, ובין השאר שונה ייעוד החלקות הנדונות ממגורים (כפי שנקבע בגרסה קודמת של תכנית האב), למסחר ולאזורי תעסוקה. מפרוטוקול ישיבת מליאת הוועדה המחוזית מיוני 2002 עולה כי היא אימצה את תכנית האב כתכנית מנחה וכבסיס להכנת תכניות סטטוטוריות.

3. מפרוטוקולי הוועדה המייעצת מהשנים 2000 ו-2001 עולה כי הוועדה המייעצת דנה בתכנית ותמכה בה בהעמידה כמה תנאים ליום.

למרות תמיכתה של הוועדה המייעצת צוין במסמכי התכנית שהגישה חברה א' ביוני 2001 לוועדה המקומית שמדובר בתכנית "איחוד וחלוקה, ללא הסכמת בעלים", קרי - תכנית לאחד את מגרשה ואת מגרשי המועצה ולחלקם מחדש ללא הסכמת המועצה.

3 הפקדה של תכנית הוא שלב בהליך אישורה שבמסגרתו יכול הציבור לעיין בה ולהשמיע את השגותיו לגביה לפני ההכרעה הסופית בעניינה.

בא כוחה של חברה א' השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי התכנית הוגשה כתכנית שאינה בהסכמת בעלים משום שראש המועצה המקומית התנגד לה משלביה הראשוניים, ומשום ששררו יחסים עכורים בין מרשתו ובין המועצה.

אף שבמסמכי התכנית שהתקבלה בוועדה המקומית ביוני 2001 צוין כי פעולת האיחוד והחלוקה היא ללא הסכמת בעלים, קרי ללא הסכמת המועצה, חתם עליה מר משה כהן, ממלא מקומו וסגנו דאז של ראש המועצה וציין כי חתימתו היא בהתאם להחלטת הוועדה המייעצת בדבר אישור התכנית. במסמכי התכנית יש אפוא סתירה ביחס לעמדת המועצה לגביה.

דיונים בוועדה המחוזית

1. כאמור, לאחר שהוועדה המקומית דנה בתכנית, מוסמכת הוועדה המחוזית לדון בה ולהחליט אם לאשרה⁴. ממכתביו של אדריכל התכנית מאפריל ומיוני 2002 עולה כי בפברואר 2002 פנתה חברה א' אל הוועדה המחוזית בטענה כי בשל "שיקולים מוטעים ולא מקצועיים" מעכבת המועצה המקומית את קידום התכנית בוועדה המקומית. לפיכך ביקשה חברה א' להעביר את התכנית לדיון בוועדה המחוזית ללא המלצת הוועדה המקומית, בהתאם לסעיף 62(ב) לחוק התכנון והבנייה.

באפריל 2002, לאחר שהחלה הוועדה המחוזית לדון בתכנית, נקטה המועצה המקומית עמדה שונה בתכלית מזו שגיבשה הוועדה המייעצת בנוגע לתכנית; באוקטובר 2002 אף שלח היועץ המשפטי של המועצה מכתב לוועדה המחוזית ולפיו "מנקודת ראותה של המועצה המקומית תל-מונד וצרכיה התכנוניים, אין מקום לתוכנית זו בטווח הקרוב, ולפיכך מתנגדת המועצה לתוכנית ומבקשת לדחותה". בדיון בוועדה המחוזית מאוקטובר 2002 הבהיר מהנדס הוועדה המקומית שרונים כי הוועדה המקומית טרם גיבשה את עמדתה לגבי התכנית, בין היתר משום שתושבים התנגדו ליישומה ומשום שנדרש לבדוק אם יש ביישוב די שטחי מסחר.

עוד נמצא כי בישיבת הוועדה המחוזית בינואר 2005 התנגד נחיצות ראש המועצה המקומית, מר שלמה רצבי, לשינוי הייעוד של המגרש של חברה א' משטח ציבורי לשטח מסחרי בנימוקים מתחום התכנון כמו הצפיפות באזור. על פי הפרוטוקול, הוועדה המחוזית בחנה את התכנית והחליטה לשוב ולדון בה לאחר שתסייר בשטח ותבצע בדיקה נוספת של הנושא שתתמקד בתחום הפרוגרמה והתחבורה. באוגוסט 2005 אישרה הוועדה המחוזית את התכנית להפקדה, כנדרש בחוק התכנון והבנייה⁵.

2. על אף התנגדותו הנחרצת של ראש המועצה לתכנית, בפברואר 2006 הוועדה המייעצת לתכנון המליצה למועצה המקומית לתמוך בתכנית.

בבדיקה נמצא כי למרות ההמלצה הופקדה התכנית באוקטובר 2006 כתכנית "ללא הסכמת בעלים". זאת ועוד, בנובמבר 2006 ביקש ראש המועצה מהיועץ המשפטי של המועצה המקומית לפנות אל יוזמי התכנית ולבקש מהם להסיר את שם המועצה מרשימת המגשים הכלולה במסמכיה. ראש המועצה ציין בפנייתו ליועץ המשפטי כי המועצה מתנגדת לקידום התכנית בגלל התנגדותה לעצם

4 על פי סעיף 62 לחוק התכנון והבנייה.

5 ילקוט פרסומים 5590, התשס"ז(1), עמ' 304.

הצורך במרכז מסחרי נוסף ומחמת בעיות התנועה והחניה שעלולות להיווצר במקום אם ייבנה המרכז. באותו החודש פעל היועץ המשפטי של המועצה לפי בקשת ראש המועצה.

בבדיקה לא נמצאו מסמכים המלמדים על הדרך שבה גיבש ראש המועצה את החלטתו להתנגד לתכנית, ולא נמצא שראש המועצה קיים דיונים עם הוועדה המייעצת לאחר שזו המליצה לתמוך בתכנית.

בנובמבר 2006 הוועדה המייעצת לתכנון דנה בתכנית פעם נוספת, אך לא הכריעה בעניין. בדצמבר 2006, לאחר ששבה ודנה בתכנית, היא החליטה להמליץ למועצה שלא להתנגד לתכנית המופקדת. בסופו של דבר - על אף התנגדותו הנחרצת של ראש המועצה לתכנית - לא הגישה המועצה התנגדות רשמית לתכנית, מבלי שהתקיים במליאתה דיון בנושא.

המועצה המקומית מסרה בתשובה ממרץ 2011 כי "מאחר והיזם באותה עת נקט גישה לעומתית אל מול בקשת המועצה לתאם עמה אספקטים שונים של התכנית, כפי שמקובל... המועצה ביקשה להושיב את היזם אל שולחן הדיונים". היא ציינה כי הליך התכנון כרוך במשא ומתן בין הרשויות ובין היזמים, ובו כל צד מציג עמדה קיצונית יותר מעמדתו האמיתית ומשתמש בה כמנוף להשגת מטרותיו השונות. ולכן למעשה "אין מדובר בהתנגדות אמיתית ובמלוא העוז לתכנית, כי אם ב'התנגדות למראית עין'".

נמצא כי עמדת הוועדה המייעצת לתכנון של המועצה בנוגע לתכנית הייתה עקבית ומנוגדת לעמדתו של ראש המועצה, ואולם הפער בין עמדת הוועדה המייעצת לעמדת ראש המועצה לא נדון ולא לובן.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה המקומית תל-מונד כי ראוי היה לדון בהמלצות הוועדה המייעצת ולהעלות את סוגיית הקמת המרכז המסחרי בלב היישוב לדיון בישיבת מליאת המועצה לנוכח חשיבותו של הפרויקט.

ראש המועצה המקומית הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 כי הוא יזם את הקמת הוועדה המייעצת לתכנון, והוא מעולם - ולא רק במקרה זה - לא העלה לדיון בישיבת מליאת המועצה נושאים שהוועדה המייעצת של המועצה דנה בהם. בתשובת המועצה ממרץ 2011 צוין כי צו המועצות המקומיות לא קבע את האופן שבו תגובש עמדת המועצה המקומית בעניינים הנוגעים לתכנון ובנייה, ועל כן הדבר מסור לשיקול דעתו של ראש המועצה. עוד הובהר בתשובת המועצה כי על ראש המועצה לא חלה חובת התייעצות עם הוועדה המייעצת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל, ראוי שהחלטות חשובות בנושאי תכנון ובנייה יתקבלו לאחר שהדברים יידונו בישיבת מליאת המועצה, כדי שיתקיים דיון ציבורי וגם כדי שנציג רשות מקומית בוועדה מקומית הכוללת כמה רשויות מקומיות⁶ יוכל לגבש את עמדתו לאחר שחברי מועצת הרשות המקומית השמיעו את דעותיהם השונות בנושא.

6 ועדה המוקמת לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה שבמרחב תכנון שלה יותר מרשות מקומית אחת, כדוגמת הוועדה המקומית שרונים.

3. גורמים שונים הגישו התנגדויות לתכנית המתאר הצ/173/1-5, אך ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן - ועדת ההתנגדויות) דחתה את רוב הטענות שהועלו בהתנגדויות וקבעה בשיבתה במרץ 2007 כי יש צורך בשטחי מסחר במרכז היישוב. בוועדה נשמעה טענה כי ראש המועצה התנגד לתכנית, אולם היא דחתה את הטענה בנימוק שראש המועצה לא מימש את זכותו להגיש התנגדות לתכנית. כמו כן היא ציינה שמהנדס הוועדה המקומית הסביר שהוועדה המייעצת החליטה שלא להתנגד לתכנית, ומבחינת המועצה ועדה זו היא המוסמכת לייצג את האינטרסים הציבוריים של היישוב. עם זאת, יצוין כי הוועדה להתנגדויות קיבלה טענה שהועלתה בדבר אי-בהירות במסמכי התכנית בנוגע להסכמת המועצה לתכנית, כיוון שמחד גיסא, במסמכים היא נכללה כמגישת התכנית, ומאידך גיסא, צוין בהם כי פעולת האיחוד והחלוקה היא ללא הסכמת בעלים.

לאחר שהוועדה המחוזית אישרה את התכנית, היא פורסמה למתן תוקף בדצמבר 2007.⁷ במסמכי התכנית המאושרת צוין שהיא כוללת איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים; המועצה המקומית תל-מונד אף רשומה במסמכי התכנית כאחת מיוזמי התכנית ומגישה (עם חברה א'), והראיה לכך היא חתימותיו של מהנדס המועצה על מסמכיה.

בבדיקה לא נמצאו אפוא מסמכים המלמדים על החלטה בעניין גיבוש עמדתה הסופית של המועצה בעניין התכנית.

מכירת השטח של חברה א' שיועד להקמת המרכז המסחרי

בישיבה של הוועדה המייעצת בפברואר 2006 ציין אדריכל התכנית כי חברה ב', אשר בעליה נכח בישיבה, מנהלת משא ומתן על רכישת השטח שעליו חלה התכנית מחברה א'.

בבדיקה נמצא כי במאי 2006, בפרק הזמן שבו התקיימו דיוני הוועדה המחוזית בנושא התכנית, רכשה חברה ב', שאחד מבעליה הוא קרוב משפחה מדרגה ראשונה (להלן - קרוב משפחות) של מר משה כהן, המנכ"ל דאז של החברה הכלכלית, את הזכויות במקרקעי חברה א'. עם זאת חברה א' המשיכה לטפל בקידום התכנית עד אישורה. בד בבד עם שינויי הבעלות בקרקע נמשכו בוועדה המייעצת הדיונים בנוגע להקמת המרכז המסחרי.

מר כהן השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי התכנית נבחנה בוועדה המייעצת בהסתמך על חוות דעת מקצועיות, וחבריה החליטו על פי שיקול דעתם שלא להתנגד לה. לטענת מר כהן, שום גורם לא ידע שלקרוב משפחתו יש מניות בחברה ב'.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 ציין ראש המועצה כי "לא ידעתי ולא תארתי לעצמי בשום שלב שיש למר משה כהן קשר משפחתי לבעלות על השטח המיועד לבניית המרכז המסחרי...". הוא ציין כי לאחר שנודע לו הדבר הוא הורה למבקר המועצה לבדוק מיד את הנושא. כמו כן ציין ראש המועצה כי יוזם התכנית (חברה א') לא גילה נכונות לשתף פעולה עם המועצה, ולעומתו היוזם החדש (חברה ב') תיקן את התכנית בהתאם לבקשות המועצה: "לאחר שהועדה המחוזית בדקה את עניין התחבורה ולאחר בדיקה נוספת של אדריכל תוכנית האב של תל-מונד ויועץ התנועה של המועצה ואישור ועדת התיכנון, לא מצאתי טעם להמשיך ולהתנגד לבניית הפרויקט".

7 ילקוט פרסומים 5753 (התשס"ח), עמ' 1071-1072.

בא כוחה של חברה א' הבהיר למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי בשל הקשיים שהערים ראש המועצה בדרכם של הגורמים שפעלו לאישור התכנית, העדיפה מרשותו למכור את המקרקעין.



עמדת המועצה המקומית בנוגע להקמת המרכז המסחרי החדש לא הייתה עקבית וברורה במשך השנים. יתר על כן, לא היה תיאום בין גורמים שונים במועצה לגבי התכנית, אף שיש לנושא חשיבות רבה מבחינת התכנון והבנייה ביישוב, ומליאת המועצה אף לא קיימה דיון בעניין.

איחוד וחלוקה מחדש של מקרקעי הרשות - היבטים קנייניים

נכסי מקרקעין מוקנים לרשויות המקומיות כנאמנות הציבור, ועליהן להשתמש בנכסים ולבצע בהם עסקאות בזהירות ותוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך ועל מנת לשרת את הציבור כולו במשך שנים רבות.⁸

בפברואר 2001, עוד לפני שהוגשה תכנית הצ/173/1-5' לוועדה המקומית, המליצה הוועדה המייעצת למועצה המקומית להמיר את המגרש שהיה בבעלותה במגרש צדדי שימש ליצירת חיץ בין השטח המסחרי ובין בתי המגורים הסמוכים, שחלק מבעליהם התנגדו להקמת המרכז המסחרי.

ואכן, התכנית - שכאמור אושרה בוועדה המחוזית - המירה את השטח הציבורי שהיה בבעלות המועצה ברצועת שטח זהה שמקומו ותצורתו שונים לרצועת השטח החדשה יש חזית צרה הפונה לאחד הרחובות.

סעיף 190א לצו המועצות המקומיות (א)

כאמור, נכסי מקרקעין הם על פי רוב נכסים בעלי ערך כלכלי ניכר או בעלי ערך ציבורי המשמשים את הרשות המקומית לצורכי הציבור או לשם ייצור הכנסות. החשש מפני הסבת נכס קבוע לנכס שוטף, או מפני אישור חפוז למכירת מקרקעין שאין עילה למכרם או שעצם מכירתם מצריכה מציאת נכס חלופי, מחייב משנה זהירות⁹; ועל כן, על פי סעיף 190א לצו המועצות המקומיות

8 בג"ץ 70/54 שפק נ' ראש עיריית חדרה, פ"ד ח 1116, 1119.

9 ראו את דברי ההסבר לסעיף 189 להצעת חוק העיריות, ה"ח 292 (מ-19.3.07), עמ' 360, 431. לפי דברי ההסבר האמורים הסבת נכס קבוע לנכס שוטף עלולה לפגוע בהכנסות עתידיות של העירייה, ויש חשש שמהלך כזה ייעשה משיקולים קצרי טווח שאינם עולים בקנה אחד עם צרכיה העתידיים של הרשות המקומית.

(א)¹⁰, מועצה מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה, כגון מכירה והחלפה, אך ורק על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך בכתב. משמע שחווה של עסקת מקרקעין שנחתם בין רשות מקומית ובין גוף כלשהו בלא אישור השר חסר תוקף ואינו יכול להקנות זכויות במקרקעין¹¹.

הוראת החוק כי תתקבל החלטה של מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה בנוגע לכל עסקת מקרקעין של רשות מקומית נועדה להבטיח כי נבחרי הרשות המקומית יבחנו את העסקה בחינה מעמיקה לפני ביצועה, ואילו החובה לקבל את אישורו של שר הפנים לעסקה נועדה להבטיח כי גורם חיצוני - שאינו נמנה עם גופי הרשות המקומית - יבצע בקרה על העסקה.

כמפורט לעיל, במקרה דנן ההליך התכנוני שבוצע במסגרת התכנית הביא בסופו של דבר לחלוקה מחדש של קרקע בין רשות מקומית ובין יזם פרטי בהסכמת הרשות המקומית. למעשה הליך האיחוד והחלוקה שבוצע כמוהו כעסקה במקרקעין.

לשכת תכנון מחוז מרכז של משרד הפנים השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי תכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הרשות המקומית היא מעשה כפיה שלטוני ואינה עסקה במקרקעין, ומשום כך אינה מחייבת אישור של שר הפנים. לעומת זאת, תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה של מקרקעין של הרשות המקומית מחייבת את אישור השר לפי החוק, והיא אינה מקבלת תוקף לפני אישורו.

התברר כי פעולת האיחוד והחלוקה של הקרקע שנקבעה בתכנית לא הובאה כלל לדיון בישיבתה של מליאת המועצה המקומית, ושר הפנים לא אישר את העסקה כנדרש.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 כי לפי עמדתו "סעיף 188 לפקודת העיריות וסעיף 190א לפקודת המועצות המקומיות, חלים גם בעת תכנית איחוד וחלוקה, אשר במסגרתה הרשות נותנת זכות במקרקעין ומקבלת זכות במקרקעין אחרים. אישור שר הפנים יכול שיינתן במקביל להליכי התכנון, ובלבד שהאישור האמור יינתן עד למועד מתן תוקף לתכנית ויהווה תנאי למתן תוקף לתכנית. זאת על מנת למנוע מצב שבו ישנה תכנית בתוקף שהצדדים וצדדים שלישיים יכולים להסתמך עליה ושיקול דעתו של שר הפנים לעת אישורה של העסקה מצומצם על רקע היות המעשה עשוי".

עוד מסר משרד הפנים כי יש לעשות הבחנה בין תכניות איחוד וחלוקה בהסכמה, שבהן תמיד נדרש אישור שר הפנים, ובין תכניות שאינן בהסכמה, שנעשות במסגרת של "הפעלת סמכות כפיה שלטונית" ולפיכך אינן טעונות אישור של שר הפנים. עם זאת ציין משרד הפנים כי יש תכניות שנעשות ללא הסכמה רק למראית לעין ועל כן יש לבצע בחינה מהותית של התכנית ולוודא שהתכנית "איננה מהווה הלכה למעשה ביטוי להסכם קודם בין הצדדים שענינו בקרקעות נשוא התכנית".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע הנחיות ברורות לרשויות המקומיות ולוועדות התכנון בכל הנוגע להליכי אישורן של תכניות הכוללות הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מקרקעי רשויות מקומיות בהסכמה ושלא בהסכמה.

10 יש הוראות מקבילות גם בפקודת העיריות; בפקודת המועצות המקומיות; בצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

11 בג"ץ 582/78 זיתוני נ' עיריית חולון, פ"ד לג(3) 243, 251; ע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ, פ"ד מ(3) 29, 52.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 ציין משרד הפנים כי הוא נכון לאמץ את המלצת משרד מבקר המדינה בעניין זה, ולצורך כך בכוונתו לחדד את הדברים באמצעות מתן הנחיה מתאימה לרשויות התכנון.

היתר הבנייה

בדיקת הבקשה להיתר בניית המרכז המסחרי

בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה נקבע שאין לבנות בניין בלי היתר בנייה מהוועדה המקומית או מרשות הרישוי המקומית, ועל ההיתר להתאים לתכניות המפורטות החלות על האזור. סעיף 147 לחוק האמור קובע כי הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה¹² למבקש היתר אם המבנים שהוא מבקש לבנות אינם מתיישרים עם הוראות התכנית לפי התנאים שנקבעו בחוק; עם זאת, בחוק נקבע כי לא יינתנו הקלות אם "יש בכך סטייה ניכרת" מהתכניות¹³, על פי המפורט בחוק ובתקנות.

תכניות בנייה קובעות את אחוזי הבנייה המותרים במגרש, שהם היחס בין השטח הכולל המותר לבנייה ובין שטח המגרש. בתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות חישוב שטחים), נקבע כי תכנית המייעדת קרקע לבנייה תקבע גם את היחס בין שני סוגים של שטחים בבניין - שטחי הבניין שבהם אמורה להתבצע הפעילות העיקרית ושטחי השירות שלו כגון מחסנים, חניה ומעברים ציבוריים.

תכנית הצ/173/1-5, שכאמור פורסמה למתן תוקף בדצמבר 2007, קבעה את זכויות הבנייה במגרש המיועד להקמת המרכז המסחרי והסדירה את השימושים המותרים במגרש ובסביבתו. מסמכיה כללו, בין השאר, הוראות, תשריט ונספחים. בהוראות התכנית הוצגו (באמצעות טבלה) זכויות בנייה והוראות בנייה למגרש. בעמודה בטבלה שכותרתה "שטח מותר לבנייה" נקבעו האחוזים המותרים לבניית שטחים עיקריים ושטחי שירות בכל קומה וקומה, בהתאם לסיווג השטחים שנקבע בתקנות חישוב שטחים. מהטבלה עולה שבכל קומה יהיה מותר לבנות שטחי שירות בשיעור של 10% משטח המגרש (220.8 מ"ר בכל קומה ובסך הכול כ-662 מ"ר). באותה טבלה נקבעו גם שטחיהם של מבני עזר¹⁴ בבניין (220.8 מ"ר בכל קומה), אולם נתון זה לא הובא בטבלה בעמודה שכותרתה "שטח מותר לבנייה" אלא בעמודה אחרת. אשר על כן עלתה השאלה אם שטחם של מבני העזר שצוין בטבלה הוא אך "תרגום" למ"ר של אחוזי הבנייה שנקבעו לשטחי שירות או שמדובר בזכויות בנייה נוספות, כפי שסברו מגישי הבקשה להיתר הבנייה, כמפורט להן.

ביוני 2008, כחצי שנה לאחר אישור התכנית האמורה, הגישה חברה ב' בקשה להיתר בנייה לוועדה המקומית שרונים. מהבקשה עולה כי היא כללה בניית שטחי שירות בשיעור של 20% בקומת הכניסה, 19% בקומה א' ו-14% בקומה ב'.

12 הקלה מוגדרת בחוק התכנון והבנייה כ"הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטייה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאינן בה משום שימוש חורג".

13 סעיף 151 לחוק.

14 בניין עזר מוגדר בתקנות חישוב שטחים כ"בנין שנבנה ליד הבנין העיקרי, בחצרו, בחלק ממנו, או על גגו ומשרת את הבנין העיקרי".

הן בודקת תכניות מטעם הוועדה המקומית שבחנה את הבקשה להיתר והן היועצת המשפטית של הוועדה המקומית סברו כי לא ניתן לאשר את הבקשה להיתר בנייה, מאחר שהיא אינה תואמת את התכנית, וכי יש לאפשר בנייה של שטחי שירות בשיעור של 10% בכל קומה (בסך הכול כ-670 מ"ר) ולא לצרף לשטחי הבנייה המותרים את השטח שנקבע למבני עזר. ואולם מהנדס הוועדה סבר אחרת, כפי שיפורט להלן. ביולי 2008 דנה מליאת הוועדה בבקשה והחליטה לאשרה בתנאים¹⁵.

כאמור, בתקנות חישוב שטחים נקבע כי זכויות בנייה בתכניות ייקבעו בהתייחס לשני סוגי שטחים (שטחים המיועדים ל"שימושים עיקריים" ו"חלקי שירות") ולא נקבע בהן הסיווג "מבנה עזר". כמו כן בתוספת הראשונה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, נקבע אופן הצגת השטחים המותרים לבנייה והשטחים המבוקשים לבנייה, וגם בה נקבעו שני סיווגים בלבד לשטחים ("עיקרי" ו"חלקי שירות").

בביקורת נמצאו כמה מסמכים המלמדים על שטחי השירות שנכללו במסגרת התכנית בעת שהיא נדונה בוועדה המחוזית ולאחר אישורה. במהלך הדיונים בוועדה המחוזית הגיש יוזם התכנית אומדן רווחיות חזויה של המיזם בהתבסס על ההנחה שייבנו במיזם שטחי הבנייה המבוקשים. במסמכי האומדן צוין כי "השטח למסחר ומשרדים הינו כ-3,800 מ"ר כולל כ-670 מ"ר שטחי שירות". גם בדיוני הוועדה המחוזית צוין כי שטחי השירות המבוקשים הם כ-670 מ"ר. כמו כן, השומות (שומה מטעם הוועדה המקומית מפרברואר 2008, ושומה אחרת מטעם יוזם התכנית ממרץ 2008) שהוגשו לוועדה המקומית לצורך קביעת היטל ההשבחה שיוטל על המיזם כללו פירוט של זכויות הבנייה במיזם וצוין בהן כי שיעור זכויות הבנייה של שטחי שירות הוא 10% משטח המגרש בכל קומה, שהם בסך הכול כ-660 מ"ר.

הדיון בבקשת ההיתר ואישורה

1. במסגרת הפעלת סמכותה חייבת הרשות המינהלית לעמוד בדרישות שונות. בית המשפט העליון בפסק דין ברגר¹⁶ קבע כי הרשות תקבל החלטה מינהלית מבוססת ומנומקת על סמך "בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית". לצורך כך על הרשות לאסוף את כל החומר הרלוונטי לעניין הנדון - חומר עובדתי, עיוני וראייתי וכן חוות דעת, לרבות חוות דעת סותרות, אם יש כאלה, ועליה ללמוד את החומר ביסודיות. מכאן עולה כי אין הרשות רשאית להסתמך על הערכות בלתי מבוססות ואין היא פטורה מעיון בכל עניין המובא לפניה ומבדיקתו¹⁷.

2. ביולי 2008 דנה מליאת הוועדה המקומית שרונים בישיבתה בבקשה להיתר (להלן - ישיבת המליאה). בדיון שהתקיים באותו יום לפני ישיבת המליאה (להלן - הדיון המקדים) נכחו, מלבד יו"ר הוועדה המקומית, מהנדס הוועדה והיועצת המשפטית, גם מר שלמה רצבי, ראש המועצה המקומית תל-מונד, עורך דין פרטי, שייצג בדיון את חברה ב' שהגישה את הבקשה להיתר, והאדריכל מגיש הבקשה. בדיון המקדים לא נרשם פרוטוקול. עם זאת בישיבת המליאה הוזכר הדיון המקדים, ומפרוטוקול ישיבת המליאה עולה כי הייתה לדיון המקדים השפעה על עמדתם של יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה ולפיה יש לתמוך באישור הבקשה להיתר.

15 תיקונים טכניים ודרישה לתאם את הבנייה עם גורמים שונים.

16 בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 48, 29.

17 רענן הר זהב, המשפט המינהלי הישראלי, תשנ"ז-1996, עמ' 147-148.

בתשובתו מאפריל 2011 ציין יו"ר הוועדה המקומית כי שמיעת טיעוני מגיש התכנית בפגישה עם צוות הוועדה לפני ישיבת המליאה היא עניין שבשגרה, ולעתים מופיעים מגישי הבקשה בישיבת המליאה עצמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהדיון המקדים בבקשה להיתר התקיים זמן קצר בלבד לפני שהתקבלה ההחלטה בנושא, ספק אם לגורמים המקצועיים הייתה שהות מספקת לשקול ביסודיות את הנושא על כל היבטיו. כמו כן, מאחר שרוב חברי הוועדה ובכללם נציגי ציבור לא השתתפו בדיון המקדים ומאחר שהדיון לא תועד נפגעו הן עקרון שיתוף הציבור והן עקרון שקיפותם של הליכים אלה.

3. מפרוטוקול ישיבת מליאת הוועדה המקומית מיולי 2008 עולה כי בישיבה נכחו רק מחצית חבריה, ולא נכחו בה נציגי משרדי הממשלה והגופים שמוזמנים דרך קבע להשתתף בדיוני הוועדה. ההשתתפות בישיבה של שני נציגי הציבור שהם חברי הוועדה ושל נציג לשכת הבריאות נמנעה בשל עיצומי ועד העובדים של לשכת הוועדה המקומית. בשל עיצומים אלה אף לא הוקלטה הישיבה על אף החובה הקבועה בחוק לעשות כן¹⁸.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 ציין יו"ר הוועדה המקומית שעיצומי העובדים גרמו לשיבושים קשים בעבודת הוועדה והדבר חייב אותו לפעול למזעור נזקים ולהפעיל את הוועדה, גם ללא הקלטה.

4. בנוהל מינוי יועץ משפטי לוועדות מקומיות לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה¹⁹ נכתב כי "היועץ המשפטי הינו שומר הסף של הוועדה המקומית, וזאת מתוך חובה לפעול על פי הדין בהיותה יציר החוק ובהיות נבחרה ועובדיה נאמני הציבור ומשרתיו. מחובתם של גורמים אלה לפעול על פי הדין, והייעוץ המשפטי נועד להנחותם בכך ולהסיר מפניהם מכשול".

מפרוטוקול הדיון של ישיבת המליאה עולה כי היועצת המשפטית הסתייגה מאישור הבקשה בשל סוגיית הבנייה המותרת של שטחי השירות והציגה את פרשנותה ולפיה לא ניתן להיתר את בניית שטחי השירות המבוקשים; ואילו מהנדס הוועדה תמך באישור הבקשה וציין בעניין זה כי הפרשנות לתכנית של מגיש הבקשה אפשרית. הוא הצדיק את עמדתו באמצעות מסמכים שהציג בא כוחו של מגיש הבקשה בדיון המקדים - פרוטוקולים של ועדת ההתנגדויות²⁰ וטבלאות איוון שהוגשו לוועדה המחוזית²¹.

מהנדס הוועדה המקומית הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 כי השקפתו המקצועית בנושא שיעור שטחי השירות התבססה על המכסות המומלצות שפרסם משרד הפנים בהנחיות תכנון בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים.

בישיבת המליאה המליץ ראש המועצה המקומית לאשר את הבקשה להיתר. בסופו של הדיון החליטה הוועדה המקומית לאשר את הבקשה להיתר בתנאים, שלא לפי עמדתן של בודקת התכנית והיועצת המשפטית.

18 סעיף 148 לחוק התכנון והבנייה, תיקון 80 לחוק, שנכנס לתוקף באוקטובר 2007.

19 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007.

20 ועדת משנה של הוועדה המחוזית שתפקידה לדון בהתנגדויות שהוגשו לתכנית ולהכריע לגביהן.

21 טבלאות שעורכים שמאי מקרקעין כחלק מתכנית איחוד וחלוקה. בטבלאות מפורטים השינויים בגודלם ובשוויים הכלכלי של נכסי המקרקעין בעקבות פעולות האיחוד והחלוקה.

ראש המועצה השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי במקרה הנדון היו חילוקי דעות בין הגורמים המקצועיים בוועדה המקומית (היועצת המשפטית, מהנדס הוועדה ויו"ר הוועדה), וכי גם במקרים אחרים התקבלו החלטות שלא עלו בקנה אחד עם דעתה של היועצת המשפטית.

5. שבועיים לאחר ישיבת המליאה, בסוף יולי 2008, ולאחר שקיבלה היועצת המשפטית של הוועדה המקומית את פרוטוקול הישיבה לעיונה, היא הכינה עבור יו"ר הוועדה המקומית חוות דעת בכתב בנוגע לבקשה (להלן - חוות הדעת). בחוות הדעת ציינה היועצת המשפטית כי הבקשה להיתר כלל לא הוצגה לה לפני הדיון. עוד ציינה כי היא לא הבינה שהדיון המקדים, שאליו הובהלה ביום שבו התקיימה ישיבת המליאה, הוא למעשה דיון בבקשה להיתר, וכי היא לא ידעה אם בודקת תכניות מטעם הוועדה כבר בדקה את הבקשה. בחוות הדעת חזרה היועצת המשפטית על עמדתה שהפרשנות לתכנית מבחינת חישובי השטחים אינה נכונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח המחלוקת בין הגורמים המקצועיים הבכירים בוועדה המקומית והפער הניכר בעמדותיהם בעניין שטחי הבנייה המותרים, ומאחר שמדובר בפרשנות לתכנית אשר נדונה ואושרה בוועדה המחוזית, היה ראוי כי הוועדה המקומית תפנה ללשכת התכנון המחוזית של משרד הפנים כדי לקבל הבהרות בנושא התכנית לפני שתקבל החלטות בעניין בקשת היתר הבנייה.

החלטת ועדת הערר

מי שראו עצמם נפגעים מההחלטה לאשר את הבקשה להיתר הבנייה הגישו עררים לוועדת הערר המחוזית של מחוז מרכז של משרד הפנים (להלן - ועדת הערר). היועצת המשפטית של הוועדה המקומית סירבה לייצג אותה בהליך זה, וסוגיית הפרשנות לתכנית בעניין שטחי הבנייה המותרים לא נדונה בה.

באוגוסט 2009 התפרסמה החלטת ועדת הערר²². במסגרת ההחלטה נדחו מרבית הטענות שהועלו בעררים, אולם צוין בהחלטה כי לגבי עניין אחד ההיתר עלול להיות נגוע באי-חוקיות, כמפורט להלן:

בבקשה נכללו חדרי שירותים בשטח של עשרות מ"ר בכל הבניין. עם זאת לא נכללו שטחים אלה במניין השטחים העיקריים וחושבו כשטחי שירות, שלא לפי תקנות חישוב שטחים.

לפני ועדת הערר הועלתה טענה כי "במניין השטחים לא הובאו שטחי חדרי שירותים, כל חדרי המדרגות והמבואות והפרוזדורים חושבו כשטחי שירות...", הוועדה החליטה כי "טענה זו אינה ממן הטענות אשר עשויות לגרום לפרסום הקלה, שכן אם יש בה ממש מדובר באי חוקיות אשר לא ניתנת להסדרה באמצעות הקלה, לפיכך ספק אם ועדת הערר מוסמכת להתערב בנושא זה. יחד עם זאת יוער כי על פי תקנה 79(7) [לתקנות חישוב שטחים] שטחי שירות הינם מעברים ציבוריים שרוחבם עולה על 1.50 מ' בתנאים המפורטים בתקנה משנה זו. ספק לנו אם חדרי שירותים הגם שממוקמים בסמיכות לאותם מעברים עשויים להיחשב שטחי שירות על פי אותה התקנה. למותר לציין כי חדרי שירותים כשלעצמם לא מוכרים כשטחי שירות".

22 ערר 337/08 בראון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שרונים, נבו.

כלומר, מהחלטת ועדת הערר עולה כי היה ספק בנוגע לחוקיות היתר הבנייה, באשר חישוב השטחים בבקשה להיתר נעשה לכאורה שלא בהתאם לתקנות המחייבות.

בעקבות החלטת ועדת הערר תוקנה הבקשה להיתר בנייה, אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי הצגת חישובי השטחים בבקשה המתוקנת לא הייתה מפורטת ולכן לא אפשרה לבודקי התכניות ולציבור המעוניין בכך לבחון את החישוב ולאמת אותו. צוות הוועדה המקומית לא דרש כי שטחי הבנייה יוצגו באופן בהיר.

נוכח הערות ועדת הערר, ראוי היה שהוועדה המקומית תקפיד על כך שהבקשה המתוקנת תפרט באופן בהיר את כל המידע הרלוונטי כדי שאפשר יהיה להעמידה למבחן מקצועי וציבורי.

בדצמבר 2009 ניתן היתר הבנייה למרכז המסחרי.

מתשובתו של בא כוח המועצה מספטמבר 2011 עולה כי באוגוסט אותה שנה התקבל פסק דין בעניין עתירה שהגיש אחד ממגישי הערר²³ כנגד החלטת ועדת הערר. בפסק הדין נדחתה הטענה כי הוועדה המקומית פעלה שלא כדין בכל הנוגע להיתר הבנייה.

היטל השבחה

מטופס בקרה תקציבית שנמצא בתיק היתר הבנייה נמצא כי חברה ב' שילמה היטל השבחה בסך כ-1.4 מיליון ש"ח על פי שומה מוסכמת, שהוגשה לוועדה המקומית באפריל 2008 והתייחסה לזכויות הבנייה שנקבעו בתכנית, דהיינו לכ-670 מ"ר שטחי שירות ולכ-3,000 מ"ר שטחים עיקריים. ואולם היתר הבנייה אפשר בנייה של כ-1,150 מ"ר שטחי שירות, ואף על פי כן הוועדה המקומית לא עדכנה את השומה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה להסדיר את הפער בין השומה המוסכמת ובין שטחי הבנייה שנקבעו בהיתר הבנייה, וכן היה עליה לעדכן את השומה, להציג תחשיב מעודכן של היטל השבחה ולגבות בהתאם לכך את תשלומי ההשבחה.

הוועדה המקומית השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי היא תבחן את ממצאי הביקורת ותפעל ליישום הערות משרד מבקר המדינה.

היעדר גילוי נאות בדבר זיקה

1. מר משה כהן כיהן משנת 1993 כסגן ראש המועצה המקומית תל-מונד, ובשנים 1999-2003 כיהן כיו"ר הוועדה המייעצת לתכנון שעסקה, כפי שתואר לעיל, גם בעניין המרכז המסחרי שנוכר

23 עת"מ (מחוזי ת"א) 2541/09 כהן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שרונים, נבו.

לעיל ואף תמכה בתכניות להקמתו. בסוף שנת 2003 עזב את תפקידו בעקבות האיסור להעסיק סגן ראש מועצה בשכר ביישוב שמספר תושביו קטן²⁴. באפריל 2004 הוא מונה למנכ"ל החברה הכלכלית שהחלה בפעילותה בנובמבר 2003. ממסמכי החברה שהוגשו לרשם החברות בנובמבר 2003 עולה כי היא בבעלות מלאה של המועצה המקומית, וראש המועצה מכהן כיו"ר הדירקטוריון שלה. ייעודה הוא לרכז את כל פעולות הפיתוח והיזום בתחומי המקרקעין ביישוב וכי היא מטפלת בכל אחד מהפרויקטים לאחר שמליאת המועצה הסמיכה אותה לכך והדבר עוגן בחוזה שנחתם עימה.

במסגרת שני התפקידים שמילא מר כהן הוא ריכז את תהליכי קבלת ההחלטות והטיפול בנושאי מקרקעין כגון תכנית המתאר של היישוב, שינוי יעדים של מגרשים וקידום תכניות פיתוח, אך החברה הכלכלית ומנהלה לא הוסמכו לטפל בקידום התכנית להקמת המרכז המסחרי.

2. במרץ 2006 העביר בעל חברה ב' 50% ממניות החברה לגורמים אחרים - 30% הועברו לקרוב משפחה מדרגה ראשונה של מר משה כהן הנזכר לעיל, ו-20% לחבר מועצת תל-מונד לשעבר.

כאמור, במאי 2006, חודשיים לאחר העברת המניות, רכשה חברה ב' את המגרש שעליו מיועד לקום המרכז המסחרי. בשלב זה עדיין לא נודע ברבים דבר העברת המניות לקרוב משפחתו של מר משה כהן.

3. בפברואר 2006 (רק כחודש וחצי לפני העברת המניות לקרוב משפחתו) השתתף מר משה כהן בישיבת הוועדה המייעצת של המועצה כמנכ"ל החברה הכלכלית על פי זימון שקיבל מהוועדה. בישיבה נדונו נושאים כמו נוהלי מתן תעודת גמר לבניינים²⁵ ותכנונם של מיזמים ביישוב, ובכללם המרכז המסחרי, אשר הוועדה הביעה תמיכה בהקמתו, לבקשת חברה א'. מר כהן נכח במהלך כל הישיבה ולפי הפרוטוקול הוא התבטא בנושא מתן תעודת גמר, שהוא נושא הנוגע לכל הבנייה החדשה ביישוב, ובעניינם של שני מיזמים נוספים (כלי שהייתה לו זכות הצבעה), ואולם על פי הפרוטוקול הוא לא התבטא בעניין הקמת המרכז המסחרי.

בתשובתו של מר כהן למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 נמסר כי בתוקף תפקידו כמנכ"ל החברה הכלכלית הוא לא טיפל בתכנית המרכז המסחרי ולא היה מעורב בשום הליך לקידומה או לאישורה.

נמצא כי בעת שכיהן מר כהן כמנכ"ל החברה הכלכלית הוא השתתף בפגישה בביתו של אדם שטען לזכויות בחנות ירקות ששכנה במגרש אשר יועד להקמת המרכז המסחרי. בפגישה השתתף גם אחד מבעליה של חברה ב'.

מר כהן הבהיר בתשובתו דלעיל כי הפגישה האמורה נשאה אופי חברתי בלבד. בהבהרה נוספת שמסר באוגוסט 2011 בעניין זה הוא ציין כי רק לקראת סוף הפגישה עלה נושא הזכויות במקרקעין שהוזכרו לעיל, אולם לדבריו הוא לא השתתף בשיחה.

4. בינואר 2010 נפוצה ביישוב תל-מונד ידיעה בדבר מעורבותו לכאורה של מר כהן בסוגיית המרכז המסחרי באמצעות קרוב משפחתו. בעקבות ההד הציבורי שעוררה הידיעה ביישוב הודיע ראש המועצה למליאת המועצה בסוף ינואר 2010 כי "לאור השמועות שנפוצו בנושא מעורבותו לכאורה של מנכ"ל החברה הכלכלית משה כהן בבניית המרכז המסחרי החדש, החליטה הנהלת

24 בסעיף 35(א)(1) בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי סגן ראש מועצה ברשות מקומית שמספר תושביה קטן מ-10,000 לא יקבל שכר ותנאי שירות מהמועצה המקומית.

25 תעודה הניתנת לבעל היתר בנייה על ידי ועדה מקומית המעידה כי הבנייה הושלמה בהתאם להיתר.

המועצה להמליץ לדירקטוריון החברה הכלכלית לפתוח בהליך פיטורין של המנכ"ל". ביוני 2010 סיים מר כהן את עבודתו כמנכ"ל החברה הכלכלית לאחר שהגיע להסכם פשרה עם המועצה בעניין זה.

ראש המועצה המקומית הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יזם את סיום תפקידו של מר כהן "בגין הפרה של חוזה העסקתו" משום שמר כהן לא עדכן אותו בדבר החשש שמא יש לו ניגוד עניינים בעניין המרכז המסחרי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 ציין מר כהן כי "במסגרת ישיבת הנהלת המועצה... החליטה הנהלת המועצה בעקבות 'לחץ' לקבל החלטה לפטר אותי ללא סמכות, ללא בדיקה מעמיקה וללא רקע עובדתי או משפטי, אלא על בסיס חששות והשמצות שהועלו כלפיי בקשר למעורבותי לכאורה בתכנית". הוא ציין כי פנה לבית הדין לעבודה וקיבל צו מניעה המונע את המשך פיטוריו, ו"הרצון מצידי לסיום העבודה נוצר לאור... חוסר הגיבוי וצורת התנהלות הממונים והמערכת מולי כמנכ"ל החכ"ל [החברה הכלכלית]... בסופו של דבר... מצאתי לנכון לסיים את עבודתי על פי הסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין".

מר כהן הבהיר בתשובתו כי לא דיווח על ניגוד עניינים בין פעולותיו מאחר שמעולם לא נוצר ניגוד עניינים כזה, וציין כי מרגע שקרוב משפחתו "רכש מניות מיעוט בחברה [ב'] הרחקתי עצמי מכל מגע במישרין או בעקיפין" עם התכנית. הוא הוסיף כי החברה הכלכלית והוא כמנכ"ל החברה לא הוסמכו מעולם לטפל בתכנית הנדונה, לתכננה, לגבותה או לבצע עבודה כל פעולה בשום מסגרת ואף לא התבקשו לעשות כן. בתשובתו מאוגוסט 2011 ציין כי העובדה שהוא לא הודיע על זיקתו המשפחתית להקמת המרכז המסחרי דווקא אפשרה לגורמים שטיפלו בתכנית לפעול ללא משוא פנים ומתוך שיקולים מקצועיים.

לנוכח תפקידו של מר כהן כמנכ"ל החברה הכלכלית של תל-מונד וקרבתו המשפחתית לשותף מרכזי בחברה ב' שמקימה את המרכז המסחרי בלב היישוב, ברגע שנודע לו על ענייניו העסקיים של קרוב משפחתו, היה עליו לדווח על כך לגורמים המוסמכים במועצה, לבקש את הנחייתם בנושא ולפעול על פיה.

כביש הגישה לתל-מונד

באמצע שנות התשעים של המאה העשרים החלה מחלקת עבודות ציבוריות במשרד התחבורה (להלן - מע"צ)²⁶ בסלילתו של כביש גישה חדש ליישוב תל-מונד מכביש 553. יצוין כי לאחר סלילת הכביש יזמה המועצה המקומית את תכנית הצ/5-108 החלה על רחוב ההדרים, שנמצא עשרות מטרים ממזרח לכביש הגישה (ראו תצלום אוויר 1).

26 בשנים 2003-2004 הופסקה פעילותה של מע"צ כיחידת סמך של משרד התחבורה, וסמכויותיה ותפקידיה הועברו לחברה ממשלתית - "מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ" (להלן - החברה הלאומית לדרכים).



תצלום אוויר 1 - מ-18.2.06

1. על פי סעיף 119ב לחוק התכנון והבנייה, לשם סלילת הכביש היה על הגורם היוזם אותה להגיש תכנית דרך לאישורה של הוועדה המחוזית.

בבדיקה לא נמצאו מסמכים המלמדים איך התקבלה ההחלטה העקרונית בעניין סלילת הכביש, מי קיבל אותה ומה היו שיקוליו. במהלך הביקורת ביקשו נציגי משרד מבקר המדינה לעיין בתיקי התכניות המפורטות של תוואי כביש הגישה ליישוב. ואולם תכנית מפורטת או כל אזכור לגביה לא נמצאו בחברה הלאומית לדרכים, בוועדה המחוזית ובוועדה המקומית. מסיכום דיון ישיבת מליאה של הוועדה המחוזית מתחילת אוגוסט 1995 עולה שמע"צ היא שסללה את הכביש ללא תכנית מאושרת, והוועדה המחוזית הביעה את מורת רוחה מכך. ואולם הוועדה המחוזית והוועדה המקומית לא פעלו לאכיפת החוק בעניין.

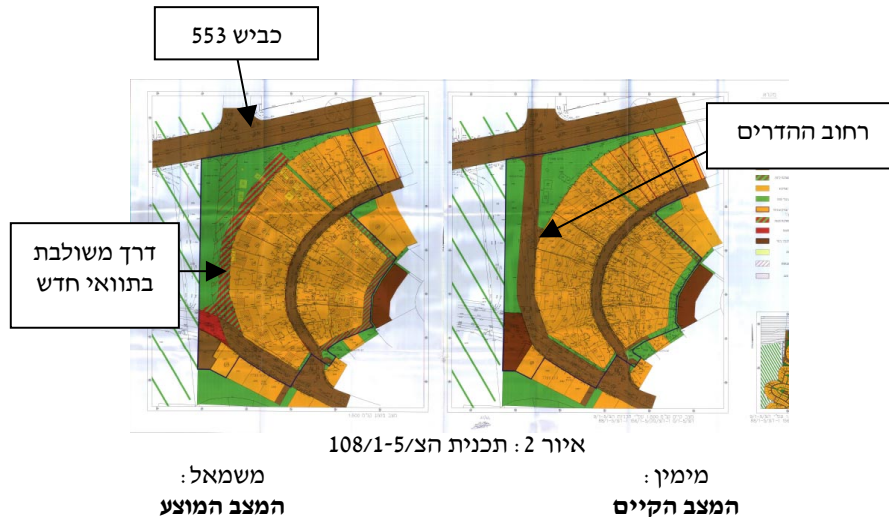
בהיעדר מסמכים אי-אפשר לבחון אם ההחלטה בדבר סלילת כביש הכניסה לתל-מונד התקבלה תוך בחינת מכלול השיקולים הרלוונטיים, ובכללם שיקולי בטיחות הנוסעים בכביש ושיקולים סביבתיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הבהירה החברה הלאומית לדרכים כי הכביש נסלל עשר שנים לפני שהיא הוקמה, וכי עם הקמתה לא התקיים הליך מסודר של העברת רכוש ומסמכים ממע"צ אליה. עוד מסרה החברה כי היא מקפידה ביותר שסלילת כבישים ושאר פעולותיה ייעשו בהתאם לחוק ועל פי תכניות מאושרות.

היעדר תכניות סטטוטוריות מפורטות המסדירות את סוגיית סלילתו של כביש הגישה האמור מלמד שהוא נסלל שלא כדין, כלומר בלי שאושרו במוסדות התכנון התכניות המאפשרות זאת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי עליהן לבחון את הסוגיה ולמצוא דרכים להסדרתה.

2. על מנת לעגן את המצב שנוצר לאחר סלילת כביש הגישה יזמה המועצה המקומית את תכנית הצ/108/5-108. מהוראותיה של התכנית, שחלה של שטח מצומצם של כ-48 דונם, עולה כי מטרתה היו, הוספת זכויות בנייה לחלק מהמגרשים בתחומה ושינוי התוואי של רחוב ההדרים תוך הסבתו לדרך משולבת (ראו איור 2). בסוף נובמבר 2001 אישרה הוועדה המחוזית את התכנית.



מהביקורת עלה כי ברחוב ההדרים בתל-מונד מתגורר מר משה כהן, שבעת קידום התכנית כיהן כאמור כסגנו וממלא מקומו של ראש מועצת תל-מונד ואף שימש בחלק ניכר מתקופה זו כיו"ר הוועדה המייעצת לתכנון.

מהתכתבויות בשנים 1997-2001 בין לשכת ראש המועצה המקומית ובין ועדות התכנון המקומית והמחוזית, ממסמכי הוועדה המקומית וממסמכי התכנית עולה כי מר כהן קידם בשם המועצה באופן אקטיבי את התכנית המפורטת (הצ/108/5-108), היה מעורב בפרטיה במהלך גיבושה ואף חתם בשם המועצה על ההוראות החלות על הגם שהתכנית לא שינתה את ההוראות הבנייה החלות על מגרשו אלא רק את ההוראות החלות על מגרשים סמוכים, מעורבותו הישירה בגיבוש תכנית מפורטת על שטח מצומצם שחלה על סביבת מגוריו הקרובה עלולה הייתה לעורר ולו מראית עין של חשש כי פעל בניגוד עניינים.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ממרץ ואוגוסט 2011 הבהיר מר כהן כי "לא הייתה שום מטרה שנגעה רק אלי אישית, בביצוע וקידום מכלול תוכנית הצ/108/5-108". עוד מסר שניתוק רחוב ההדרים מכביש 553 נעשה בתיאום עם מע"צ ובאישורה, וכי בעקבות סלילת כביש הגישה החדש לא היה צורך בכביש גישה נוסף ליישוב. כמו כן ציין שבעת שקודמה התכנית האמורה, כבר היה רחוב ההדרים, בפועל, מנותק מכביש 553, ולפיכך התכנית נועדה להסדיר מצב קיים. עוד ציין כי התכנית הוכנה על פי תבחינים מקצועיים בליווי גורמים מקצועיים ממוסדות התכנון שאישרו את התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כי ראוי שחברי המועצה ועובדיה לא יעסקו בעניינים ציבוריים שיש להם זיקה לענייניהם הפרטיים, משום שהדבר עלול לעורר חשש, ולו למראית עין, שפעולותיהם נגועות בניגוד עניינים.

סיכום

ראוי שעמדת המועצה המקומית תל-מונד בעניינים חשובים בתחום התכנון והבנייה תגובש לאחר שהעניין יידון במליאת המועצה.

כדי שפעולות איחוד וחלוקה של מקרקעי רשויות מקומיות לפי חוק התכנון והבנייה ייבחנו מהבחינה הכלכלית והציבורית בשים לב להוראות שנקבעו בדיני הרשויות המקומיות, על משרד הפנים לקבוע ולפרסם בהקדם הנחיות ברורות לרשויות המקומיות ולוועדות התכנון בכל הנוגע להליכי אישורן של תכניות הכוללות הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מקרקעי רשויות מקומיות בהסכמה ושלא בהסכמה.

ככלל, ראוי שדיונים מקדימים עם גורמים שיש להם עניין בתכנית בנייה יתקיימו זמן סביר לפני גיבוש ההחלטה כדי שיתאפשר לגורמים המקצועיים ללמוד את הסוגיות ולבחון אותן. נוכח העובדה כי לכאורה נדרשה פרשנות להוראות התכנית בכל הנוגע לזכויות הבנייה, על משרד הפנים, על הוועדה המחוזית מחוז מרכז ועל הוועדה המקומית שרונים להבטיח שבמסמכי התכנית יוצגו בבהירות ההוראות בדבר זכויות הבנייה המותרות כדי שהן לא יהיו נתונות לפרשנות.

מאחר שמבנה מערכת התכנון מדרגי, הרי שכאשר שוררת מחלוקת בין גורמים מקצועיים בוועדה המקומית בנוגע להוראות תכנית שאישר מוסד תכנון מחוזי או ארצי ראוי להיוועץ בעניין עם הגורמים המקצועיים במוסד התכנון שאישר את התכנית כדי לקבוע עמדה מושכלת בנושא.

על המועצה המקומית תל-מונד להקפיד על כך שחברי המועצה ועובדיה יימנעו מלעסוק בעניינים ציבוריים שיש להם זיקה לענייניהם הפרטיים כדי להסיר חשש, ולו למראית עין, שפעולותיהם נגועות בניגוד עניינים.

על הוועדה המקומית שרונים, על הוועדה המחוזית מחוז מרכז ועל מעצ-החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ לפעול בהתאם לחוק - לסלול דרכים על פי תכניות מאושרות ולהקפיד כי התכניות והמסמכים הנוגעים לכך יתועדו ויישמרו כנדרש.